ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XXXVII SECTIO H 2003

Wydział Ekonomiczny UMCS w Lublinie

HENRYK RUDNICKI

Kształtowanie się rynku ziemi rolniczej w Polsce

The shaping of the market of the agricultural land in Poland

Wprowadzenie

Znaczenie ziemi jako podstawowego czynnika produkcji rolniczej i elementu przestrzeni produkcyjnej rolnictwa jest dobrze poznane i szeroko prezentowane w literaturze ekonomiczno-rolniczej. Natomiast znacznie słabiej są eksponowane jej walory pozarolnicze, jako podstawowego komponenta obszarów wiejskich. Są to walory krajobrazowe, turystyczne, sportowo-rekreacyjne, ekologiczne i inne.

Ziemia zarówno w jednym, jak i w drugim zastosowaniu zaspokaja określone potrzeby ludzkie, a zatem jest przedmiotem obrotu rynkowego.

W krajach o niskim poziomie rozwoju i niezaspokojonych potrzebach żywnościowych, wyżej jest ceniona produkcyjność ziemi. Natomiast w krajach wysoko rozwiniętych i zaspokojonych tych potrzebach, wyższą cenę ma ziemia o walorach pozarolniczych. W krajach tych istnieją dwa oddzielne rynki: rynek ziemi wykorzystywanej rolniczo i rynek ziemi na potrzeby pozarolnicze. Taki podział rynku ziemi zaczyna się stopniowo rysować również w Polsce. Jednak dominującą pozycję u nas wciąż zajmuje rynek ziemi użytkowanej rolniczo. Składa się on niejako z dwóch rynków, działających na nieco innych zasadach: rynku prywatnej ziemi chłopskiej i rynku gruntów Skarbu Państwa.

Zniesienie na początku lat 90. różnego rodzaju barier i ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą, nie tylko go zliberalizowało, ale nadało mu charakter żywiołowy – nie stymulujący przemian strukturalnych w rolnictwie.

Bardzo duża podaż ziemi Skarbu Państwa, nie napotkała na odpowiedni popyt na nią. Nałożyła się jeszcze na to dramatycznie pogarszająca się koniunk-

tura w rolnictwie. Zjawiska te hamowały i nadal hamują rozwój rynku ziemi rolniczej.

Nabywaniem gruntów rolnych w Polsce, coraz większe zainteresowanie przejawiają cudzoziemcy, a głównie obywatele Unii Europejskiej. Po wejściu Polski do UE nasz rynek ziemi rolniczej będzie stopniowo stawał się częścią rynku unijnego.

Celem opracowania jest ukazanie procesu kształtowania się rynku ziemi rolniczej w Polsce i jego funkcjonowanie w warunkach transformacji systemowej. Obrót rynkowy obejmuje tu transakcje kupna sprzedaży i dzierżawę ziemi.

Zasoby ziemi rolniczej

Powierzchnia użytków rolnych w Polsce wynosi około 18,4 mln ha i jest mniejsza o 1,4% niż w 1990 r. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi ona 0,48 ha. Wskaźnik ten prawie nie zmienił się w latach 90. i kształtuje się na podobnym poziomie jak w Austrii, Danii, Francji i jest o 28% wyższy niż średnio w Unii Europejskiej[1]. Jeśli chodzi o strukturę użytków rolnych w naszym kraju, to jest ona prawie stabilna i charakteryzuje się wysokim udziałem gruntów ornych. Udział tych gruntów wynosi 76,6%, użytków zielonych – 21,9% oraz sadów i krzewów owocowych pozostałe 1,5%.

Odwrotnie natomiast przedstawia się sytuacja w strukturze użytkowania gruntów. W latach dziewięćdziesiątych uległa ona bardzo istotnym zmianom. W wyniku przekształceń własnościowych sektora publicznego w rolnictwie, jego udział w użytkowaniu gruntów zmniejszył się z 20% do około 5%, czyli 4-krotnie. Jednocześnie zwiększył się w tym czasie udział sektora prywatnego z 80 do 90%, tj. o 11 punktów procentowych, w tym gospodarstw indywidualnych – z 76 do prawie 84%, a więc o 8 punktów.

W wyniku dalszej prywatyzacji sektora publicznego w najbliższych latach przejdzie jeszcze część jego gruntów w użytkowanie sektora prywatnego. Jednak nie zmieni to już w istotny sposób struktury użytkowania gruntów w naszym rolnictwie.

Powierzchnia użytków rolnych, udział w nich gruntów ornych, a w tym odsetek gruntów odłogujących, wykazują bardzo duże zróżnicowanie regionalne, co przedstawiają dane tab. 1.

Największą powierzchnię użytków rolnych ma woj. mazowieckie, która wynosi bez mała 2,4 mln ha. Na drugim miejscu pod tym względem znajduje się woj. wielkopolskie z 1,9 mln ha i na trzecim lubelskie – ponad 1,7 mln ha.

---

[1] *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.* MRiGŻ, Warszawa, lipiec 1999 r.

Tab. 1. Powierzchnia użytków rolnych według granic administracyjnych, w tym udział gruntów ornych ogółem i gruntów odłogujących w czerwcu 1998 roku

Województwa	Użytki rolne		Odłogi na gruntach ornych w %
	ogółem tys. ha	w tym: grunty orne w %	
Dolnośląskie	1166,5	77,5	14,6
Kujawsko-pomorskie	1164,2	87,1	6,3
Lubelskie	1718,0	78,4	7,0
Lubuskie	555,4	74,2	34,7
Łódzkie	1256,4	80,7	9,6
Małopolskie	882,5	72,4	13,4
Mazowieckie	2394,0	73,4	10,7
Opolskie	581,6	84,9	6,2
Podkarpackie	943,7	67,2	18,1
Podlaskie	1201,5	66,2	9,5
Pomorskie	912,1	79,6	15,8
Śląskie	619,5	73,7	23,6
Świętokrzyskie	731,9	77,0	14,2
Warmińsko-mazurskie	1305,8	69,3	20,9
Wielkopolskie	1894,8	83,1	5,2
Zachodniopomorskie	1114,8	78,7	23,7

Źródło: *Rolnictwo w I półroczu 1999 r.*, GUS, Warszawa 1999, s. 103.
Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej nowych województw. Bilans otwarcia. RCSS, Warszawa 1999. Tab. 3.3.1.

Te trzy województwa zajmują około 1/3 ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce.

W dalszych 9 województwach obszar użytków rolnych wynosi od 0,9 do 1,3 mln ha i w pozostałych 4 od blisko 0,6 do ponad 0,7 mln ha. Najmniejszą powierzchnię tych użytków mają województwa: lubuskie – 555 tys. ha, opolskie – 582 tys. ha i śląskie – 620 tys. ha[2]. Razem posiadają one zaledwie 9,5% ogólnej ich powierzchni w kraju, czyli nie wiele więcej, niż samo woj. Lubelskie.

Różnica pod tym względem między największym woj. mazowieckim, a najmniejszym lubuskim jest ponad 4-krotna.

Najwyższy odsetek gruntów ornych w ogólnej powierzchni użytków rolnych mają województwa: kujawsko-pomorskie, opolskie, wielkopolskie i łódzkie, w których wynosi on od 87 do 81%. Pierwsze 3 z tych województw charakteryzują się wysoką kulturą rolną i wysoką produkcyjnością.

Na przeciwnym biegunie, czyli o najmniejszym udziale gruntów ornych w użytkach rolnych, znajdują się województwa: podlaskie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie, w których udział ten kształtuje się na poziomie 66-69%. Są to województwa o relatywnie wysokim udziale użytków zielonych, w tym woj.

---

[2] *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej nowych województw. Bilans otwarcia.* RCSS, Warszawa październik 1999, s. 22-23.

podkarpackie, charakteryzuje się dużym udziałem pastwisk na terenach górskich, zwłaszcza w Bieszczadach.

Pogarszająca się koniunktura w rolnictwie i nadmierna podaż gruntów rolnych po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych, w stosunku do popytu na nie, w krótkim czasie doprowadziły do odłogowania 2 mln ha użytków rolnych[3]. W skali kraju leży odłogiem około 13% ogólnej powierzchni gruntów ornych, w wielu przypadkach wcale nie najgorszej jakości.

W krajach Unii Europejskiej, aby ograniczyć nadprodukcję żywności, w stosunku do popytu rynkowego, celowo wyłącza się rotacyjnie z produkcji część powierzchni użytków rolnych, zachowując ich zdolność produkcyjną. Natomiast najsłabsze grunty wyłącza się z produkcji na stałe, przeznaczając je pod zalesienie lub na inne cele pozarolnicze.

Producenci rolni wyłączający część gruntów z produkcji otrzymują z tego tytułu dotacje wyrównawcze, mające na celu wyrównanie im utraconego dochodu. W przypadku zalesiania wyłączonych gruntów, otrzymują również zwrot 80% poniesionych kosztów[4].

W Polsce odłogowanie gruntów nie ma charakteru celowego ich wyłączenia z produkcji, lecz jest zaniechaniem na nich produkcji lub w wielu przypadkach wręcz porzuceniem. A zatem nie wynika ono z określonej polityki rolnej, a raczej z jej braku.

Najwyższy odsetek gruntów ornych odłoguje w województwach: lubuskim, śląskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, gdzie wynosi on od 21 do 35%. Są to województwa, za wyjątkiem śląskiego, o dużych zasobach popegerowskich gruntów Skarbu Państwa, na które na miejscowym rynku ziemi nie ma popytu.

Znaczna część gruntów (10-18%) w takich woj. jak: małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, a także mazowieckie, łódzkie i podlaskie odłoguje głównie ze względu na ograniczony popyt na produkty rolno-żywnościowe i nieopłacalność produkcji rolniczej. Najmniej gruntów odłoguje (5-7%) w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, opolskim i wielkopolskim. Są to województwa, jak już wcześniej wspomniano, o relatywnie najlepiej rozwiniętym rolnictwie i dużym popycie na ziemię rolniczą.

Produkcyjność gruntów rolnych w Polsce obniżają: szybko postępująca dekapitalizacja urządzeń melioracyjnych i prawie zaniechanie w ostatnich latach ich melioracji. Zabiegu tego wymaga ponad 4 mln ha użytków rolnych, czyli ok. 1/5 ogólnej ich powierzchni.

---

[3] J. S. Zegar: *Dochody chłopskie. Stan – perspektywy – polityka. Komunikaty Raporty Ekspertyzy 439*, Warszawa 1999, s. 15.

[4] *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejska. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne*. FAPA, Warszawa 1998, s. 47, 50-51.

Obecnie melioracje gruntów rolnych wymagają innego podejścia niż dotychczas. Musi być uwzględniony ich wpływ na zachowanie równowagi środowiska naturalnego. Przez wiele lat zwiększanie prac melioracyjnych bez uwzględniania tego czynnika i preferowanie głównie odwadniania gruntów, drastycznie pogorszyło bilans wodny na 1/3 powierzchni naszego kraju i wyrządziło wiele szkód w środowisku naturalnym. Wadliwie wykonane i niewłaściwie eksploatowane urządzenia melioracyjne uważa się za jedną z głównych przyczyn postępującego stepowienia[5]. Bardzo wyraźne symptomy tego procesu, który obejmuje 60 tys. km^2, czyli około 1/5 powierzchni Polski, występują w środkowej jej części, a zwłaszcza w Wielkopolsce i woj. lubelskim, gdzie największy jest deficyt wody. Nie usprawiedliwia to jednak zaprzestania melioracji gruntów, zwłaszcza na tych obszarach, na których przesądza ona w ogóle o ich użytkowaniu.

Wysoki odsetek gospodarstw rolnych w naszym kraju charakteryzuje się bardzo dużym rozproszeniem przestrzennym i wadliwą konfiguracją gruntów. Około 20% ogólnej ich liczby posiada grunty składające się z 6 i więcej odrębnych działek, dość często znacznie od siebie oddalonych.

Racjonalna gospodarka ziemią i innymi czynnikami produkcji w rolnictwie wymaga scalenia tych gruntów, zwanego również komasacją. Zabieg ten charakteryzuje się dużą efektywnością ekonomiczną. Szacuje się, że potrzeby naszego rolnictwa w tym zakresie wynoszą 3,4 mln ha. Największe są one w południowo-wschodniej, środkowo-wschodniej i środkowej części kraju. Od połowy ubiegłej dekady prawie nie prowadzi się scaleń gruntów[6].

Obszar gruntów wymagających scalenia w najbliższych latach będzie się zwiększał ze względu na planowaną budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu oraz przyspieszoną koncentrację ziemi w gospodarstwach rozwojowych.

Obecnie zmienia się u nas dotychczasowe podejście do scalania gruntów, które miało głównie na względzie poprawę warunków przestrzennych, produkcyjnych i ekonomicznych samego rolnictwa. Nowe podejście do tego problemu, które jest stosowane od wielu lat w UE, polega na podporządkowaniu scaleń gruntów wielofunkcyjnemu rozwojowi obszarów wiejskich oraz celom i potrzebom wszystkich podmiotów życia społeczno-gospodarczego, działających na tych obszarach. Te cele i potrzeby powinny być ujęte w ramach projektów rozwoju obszarów wiejskich, opartych na funkcjach danego terenu.

W Polsce jest około 76 tys. ha gruntów rolnych zdegradowanych i zdewastowanych, wymagających rekultywacji. W latach dziewięćdziesiątych powierzchnia gruntów rekultywowanych bardzo szybko spadała i pod koniec ubiegłej dekady wynosiła zaledwie 1 tys. ha.

---

[5] K. Forowicz: *Polska stepowa*. „Rzeczpospolita" z 26 stycznia 2000. Dodatek: Nauka i Technika.

[6] *Rozwój obszarów wiejskich w projekcie pilotażowym Wąwolnica-Zarzeka i Siedliska*. MRiGŻ. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Projekt PHARE P 93/2-05-05, s. 7-10.

A zatem tu również można mówić w rzeczywistości o zaprzestaniu rekultywacji gruntów rolnych, co nie tylko uszczupla ich zasoby i pomniejsza walory krajobrazowe, ale także pogarsza stan środowiska naturalnego.

Rekultywację gruntów rolnych ograniczają przede wszystkim bardzo wysokie jej koszty i brak środków finansowych na ten cel. W 1997 r. koszt rekultywacji 1 ha tych gruntów wynosił średnio około 10 tys. zł, czyli 2,5-krotnie więcej niż średnia cena 1 ha ziemi w obrocie między rolnikami[7].

Rynkowy obrót ziemią

Obrót ziemią w szerokim znaczeniu obejmuje wszelkie zmiany użytkowników ziemi, niezależnie od tego, czy następują one w wyniku zmiany własności, czy tylko użytkownika ziemi. W tak rozumianym obrocie mieszczą się różne formy zmian jej użytkowników: przejęcie przez następcę, sprzedaż, darowizna, dzierżawa i inne.

Obrót ziemią spełnia różne funkcje w rolnictwie. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: przeciwdziałanie spadkowi produkcyjności ziemi i zapewnianie ciągłości gospodarstw rodzinnych przez wymianę pokoleń, poprawę relacji między podstawowymi czynnikami produkcji (ziemią, pracą i kapitałem) oraz stymulowanie przemian strukturalnych w rolnictwie.

Na sprawność, skalę i kierunki obrotu ziemią wywiera wpływ wiele różnorodnych czynników, m.in. natury ekonomicznej, prawnej i demograficznej. Podstawowe znaczenie ma tu dobra koniunktura w całej gospodarce i samym rolnictwie, a także współpraca gospodarcza z zagranicą.

Istotny wpływ na obrót ziemią rolniczą w okresie transformacji systemowej miało zniesienie różnego rodzaju ograniczeń, hamujących ten obrót, takich jak: normy obszarowe, zasady podziału i dziedziczenia gospodarstw oraz międzysektorowego obrotu ziemią i innych.

Większego i nowego znaczenia zaczęły nabierać dzierżawy gruntów, w tym także między rolnikami. Zmiany w tym zakresie oczywiście, miały pozytywny wpływ na ożywienie i usprawnienie obrotu ziemią. Natomiast negatywny wpływ na te procesy wywierały takie zjawiska jak: bariera popytu na żywność, nadmierna liberalizacja handlu zagranicznego produktami rolno-żywnościowymi, drogie kredyty i rosnące bezrobocie na wsi.

Obrót rynkowy ziemią rolniczą w latach 1991-2000 przedstawiają dane tab. 2. W całym tym okresie wahał się on w granicach od 515 tys. do prawie 1200 tys. ha,

[7] Dane MRiGŻ oraz L. Ostrowski: *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy.* Raporty rynkowe. Nr 1, MRiGŻ, IERiGŻ, czerwiec 1998, s. 18.

Tab. 2. Rynkowy obrót ziemią rolniczą w latach 1991-2000

Lata	Ogółem			W tym:					
	tys. ha	w %		kupno-sprzedaż			dzierżawa		
		kupno--sprzedaż	dzier-żawa	razem tys. ha	z tego %		razem tys. ha	z tego %	
					prywatna	Skarbu Państwa		prywatna	Skarbu Państwa
1991	515,4	48,5	51,5	249,9	68,0	32,0	265,5	75,3	24,7
1992	586,5	41,1	58,9	241,2	87,0	13,0	345,3	81,2	18,8
1993	599,6	35,6	64,4	213,2	78,1	21,9	386,4	76,5	23,5
1994	946,4	22,9	77,1	216,4	69,8	30,2	730,0	43,8	56,2
1995	1186,3	20,9	79,1	248,5	68,1	31,9	937,8	37,3	62,7
1996	1146,9	32,2	67,9	367,9	47,7	52,3	779,0	48,1	51,9
1997	891,6	34,5	65,5	307,9	52,0	48,0	583,7	61,7	38,3
1998	879,0	35,8	64,2	314,9	53,3	46,7	564,1	62,0	38,0
1999	780,0	34,4	65,6	268,0	56,0	44,0	512,0	64,5	35,5
2000	725,6	30,4	69,6	221,0	57,2	42,8	504,6	65,4	34,6

Źródło: *Analizy produkcyjno-ekonomiczne sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej za lata 1991-1998.* IERiGŻ. L. Ostrowski: *Rynek ziemi rolniczej.* Raporty IERiGŻ (i inni) nr 3 z 2000 r. i nr 4 z 2001 r. Obliczenia własne.

czyli obejmował 3-8% ogólnej powierzchni użytków rolnych i stanowił od 46 do 76% całkowitego obrotu ziemią[8].

W pierwszych 3 latach analizowanego okresu ogólna powierzchnia gruntów w obrocie rynkowym tylko nieznacznie się zwiększała. Natomiast w kolejnych 3 latach wzrosła średnio o połowę, co spowodowały głównie : duża podaż tanich gruntów Skarbu Państwa po likwidowanych PGR i poprawa koniunktury w całej gospodarce, w tym także w rolnictwie.

Od 1997 r. tendencja ta zaczęła wyraźnie słabnąć, co było następstwem wyczerpywania się ziemi Skarbu Państwa i dramatycznego pogarszania się sytuacji produkcyjno-ekonomicznej w rolnictwie, a tym samym spadku dochodów rolników. W tym czasie również na niskim poziomie utrzymywał się nierynkowy obrót ziemią.

Szybko rosnąca podaż gruntów Skarbu Państwa oraz dość duże zainteresowanie rolników ich dzierżawą i jednocześnie niewielkie – kupnem spowodowały, że w latach 1991-1995 w ogólnym obrocie ziemią rolniczą szybko spadał udział transakcji kupna-sprzedaży, a zwiększał się dzierżawy, głównie ziemi państwowej.

W 1996 r. znowu wyraźnie wzrosło kupno ziemi, a zmniejszyła się jej dzierżawa. Transakcje kupna-sprzedaży, mimo to, obejmowały tylko około 1/3 powierzchni ziemi w obrocie rynkowym, a pozostałe były dzierżawione. Proporcja ta w zasadzie utrzymała się w dalszych latach.

[8] H. Rudnicki, (2000): *Regionalne zróżnicowanie gospodarki ziemią rolniczą w Polsce na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Polityka regionalna a wejście Polski do Unii Europejskiej*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Nisku, s. 143.

Przyczynami tego zjawiska były: malejąca podaż gruntów dzierżawionych i wykupywanie ziemi będącej własnością Skarbu Państwa przez część dotychczasowych jej dzierżawców.

W ogólnej powierzchni ziemi będącej przedmiotem kupna-sprzedaży w latach 1992-1996 zmniejszał się udział ziemi prywatnej z 87 do prawie 48%, a państwowej zwiększał się z 13 do ponad 52% (tab. 2), czyli przewyższył udział ziemi prywatnej.

W 1997 r. odsetek ziemi prywatnej znowu zwiększył się do 52% i w dalszych latach utrzymywał się prawie na niezmienionym poziomie, z lekką tendencją wzrostową, zaś odwrotną tendencję wykazywał udział ziemi państwowej, który tylko nieznacznie był mniejszy od udziału gruntów prywatnych.

Podobne zmiany zachodziły w strukturze własnościowej ziemi dzierżawionej. Udział ziemi prywatnej w całkowitej powierzchni gruntów dzierżawionych w 1992 r. wynosił ponad 81% i zmniejszył się w 1995 r. do około 37%, czyli ponad dwukrotnie. W tym samym czasie odsetek gruntów Skarbu Państwa zwiększył się z około 19% do prawie 63%, tj. ponad trzykrotnie.

Od 1996 r. tendencja ta uległa odwróceniu. Zaczął zwiększać się udział dzierżawionej ziemi prywatnej, a zmniejszać – państwowy. W kolejnych latach tendencja ta słabła i odsetki zarówno ziemi prywatnej, jak i państwowej prawie się nie zmieniały, z tym, że odsetek tej pierwszej był bez mała dwukrotnie większy niż drugiej.

A zatem od 1997 r. rynkowy obrót ziemią zarówno kupno-sprzedaż, jak i dzierżawa, zaczął wykazywać tendencję spadkową wskutek wyczerpywania się zasobów gruntów państwowych i gwałtowanie pogarszającej się sytuacji produkcyjno-ekonomicznej w rolnictwie.

Tym niekorzystnym tendencjom w rynkowym obrocie ziemią, towarzyszyła także stagnacja w jej obrocie nierynkowym.

Dość duże zróżnicowanie wykazywały ceny ziemi rolniczej, które są czułym barometrem zmian koniunktury, nie tylko w rolnictwie, ale w całej gospodarce. Poza popytem i podażą silnie je różnicowały położenie regionalne, jakość gleb i wielkość działek.

Kształtowanie się cen ziemi rolniczej w latach 1993-2000 ukazują dane tab. 3. Za początkowy okres przyjęto rok 1993, gdyż w tym roku zaznaczyła swój udział w rynku ziemi rolniczej Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W porównywaniu cen ziemi prywatnej i państwowej należy uwzględnić fakt, że pierwsze z nich dotyczą cen gruntów ornych, zazwyczaj wyższych od średnich cen gruntów rolnych w ogóle, zaś drugie są właśnie średnimi cenami różnych gruntów rolnych (gruntów ornych, łąk i pastwisk oraz innych).

W latach 1993-1995 ceny nominalne zarówno ziemi prywatnej, jak i państwowej rosły, lecz tempo ich wzrostu było mniejsze niż stopa inflacji w tym czasie, a zatem realnie spadały.

W 1996 r. ceny ziemi prywatnej zwiększyły się o 1/3, a państwowej blisko o 1/4 w stosunku do roku poprzedniego. Był to wzrost również realny, gdyż

Tab. 3. Średnie ceny ziemi prywatnej i ziemi Skarbu Państwa w latach 1993-2000

Ceny 1 ha ziemi w tys. zł	Lata							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Ziemia prywatna*	1590	1900	2250	3003	3783	4379	4390	4786
Wskaźnik wzrostu (rok poprzedni = 100,0)	100,0	119,5	118,4	133,5	130,0	115,8	100,3	109,0
B. Grunty AWRSP	1100	1370	1491	1874	2444	3048	3684	355,4
Wskaźnik wzrostu (rok poprzedni = 100,0)	100,0	124,5	108,8	123,9	130,4	125,0	121,0	96,5
Relacja do ceny ziemi prywatnej (cena ziemi prywat. = 100,0)	69,2	72,1	66,3	62,4	64,6	69,6	83,9	74,3
Stopa inflacji	35,3	32,2	27,8	19,9	14,9	11,8	7,3	10,1

* Średnie ceny gruntów ornych.
Źródło: L. Ostrowski: *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy.* IERiGŻ (i inne). Raporty nr 1, 2, 3 i 4. Raporty z działalności AWRSP za lata 1998 i 2000. Obliczenia własne.

przewyższał stopę inflacji. W kolejnym roku nieznacznie spadło tempo wzrostu cen ziemi prywatnej, a nadal rosły ceny gruntów państwowych. Jedne i drugie osiągnęły jednakowy wskaźnik wzrostu (30%), który dwukrotnie przewyższał stopę inflacji.

Ceny ziemi prywatnej w 1998 r. rosły o połowę wolniej niż w poprzednim roku i utrzymały się prawie na tym samym poziomie w następnym roku, czyli realnie spadły. I znowu w 2000 r. wykazały 8% wzrost realny. Natomiast realne ceny gruntów skarbowych w latach 1998-1999 nadal rosły w takim samym tempie. Wynikało to z malejącej podaży tych gruntów. W 2000 roku nastąpił znaczny ich spadek, co było skutkiem wyczerpania się jakościowo lepszych gruntów i sprzedaży pozostałych najsłabszych.

Jeśli chodzi zaś o relacje cen ziemi, to ceny ziemi państwowej w całym analizowanym okresie, za wyjątkiem 1999 r., były niższe o około 1/3 od cen ziemi prywatnej. W 1999 r. różnica ta wynosiła tylko 16%.

Ceny ziemi zarówno prywatnej, jak i państwowej, wykazywały duże zróżnicowanie regionalne, a także pod względem jej jakości.

Przeciętne ceny prywatnych gruntów ornych w tys. zł za 1 ha w 2000 r. najwyższe były w województwach: małopolskim (7,0), opolskim (6,2), wielkopolskim (5,8) i kujawsko-pomorskim (5,4), natomiast najniższe w: lubuskim (3,0), warmińsko-mazurskim (3,2), zachodnio-pomorskim (3,2) i podkarpackim (3,4)[9]. W pierwszej grupie były one około dwukrotnie wyższe niż w drugiej.

Ziemia dobra średnio w kraju była 2,5 razy droższa niż słaba, a w województwach: pomorsko-kujawskim, lubelskim, mazowieckim i podlaskim – około 3-krotnie droższa.

[9] Dane Departamentu Cen GUS.

Dość duże zróżnicowanie regionalne wykazują także ceny gruntów państwowych. Najwyższe są one na tzw. obszarach metropolitalnych, o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, a najniższe – na obszarach tzw. kryzysogennych o wysokim bezrobociu oraz dużych zasobach nie zagospodarowanych jeszcze, a dość często leżących odłogiem gruntów AWRSP.

Czynnikiem silnie różnicującym ceny tych gruntów jest również wielkość ich obszaru przypadającego na 1 nabywcę. W II kwartale 2000 r. najwyższa była cena działek do 1 ha. Średnio w kraju wynosiła ona 6,8 tys. zł za 1 ha i spadała w wyższych grupach obszarowych do 2,9 tys. zł w grupie 100 i więcej ha, czyli ponad dwukrotnie[10]. Małe działki nabytej ziemi najczęściej przeznaczane są na cele pozarolnicze. A zatem i w naszym kraju, podobnie jak w krajach wysoko rozwiniętych, ziemia na te cele jest znacznie droższa niż na cele rolnicze. W miarę ożywienia społeczno-gospodarczego i u nas może stopniowo tworzyć się odrębny rynek ziemi na cele turystyczne, rekreacyjne, sportowe i inne.

Przedmiotem dzierżawy ziemi rolniczej jest prawo jej użytkowania, a ceną za korzystanie z tego prawa jest czynsz dzierżawny.

W Polsce dzierżawa gruntów rolnych nie rozwinęła się na szerszą skalę, jak we Francji i innych krajach UE. Pewne ożywienie pod tym względem spowodowała dzierżawa 2692 tys. ha gruntów państwowych, czyli prawie 58% ogólnej ich powierzchni przyjętej do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Czynsz dzierżawny za te grunty jest bardzo niski i w latach 1997-1999 wynosił za 1 ha równowartość ceny 1,7 do 2,0 dt ziarna pszenicy.

Jest on znacznie wyższy i dość zróżnicowany za dzierżawę gruntów prywatnych. W latach 1998-1999 dla 1/4 dzierżawców czynsz za 1 ha dzierżawionego gruntu wynosił 200 zł, dla kolejnej 1/4 – od 201 do 500 zł, a pozostała 1/2 dzierżawiła ziemie za podatek i różne świadczenia niepieniężne na rzecz jej właścicieli, często w podeszłym wieku – wymagających pomocy i opieki[11].

W obrocie ziemią rolniczą w Polsce biorą udział również cudzoziemcy, przede wszystkim z Unii Europejskiej, a szczególnie Niemcy. Zachęcają ich do tego wielokrotnie niższe jej ceny u nas niż w ich krajach i bliska perspektywa przyjęcia Polski do UE.

Średnie ceny ziemi rolniczej w Polsce w euro za 1 ha są od kilku do kilkunastu razy niższe aniżeli w krajach UE, między którymi są bardzo zróżnicowane[12]. Są one niższe: 3-krotnie niż we Francji, od 7 do ponad 8-krotnie w porównaniu z Grecją, Hiszpanią, Irlandią i Danią, około 11-krotnie aniżeli w Belgii i Włoszech. Natomiast w Holandii ceny tej ziemi są aż ponad 21 razy wyższe niż u nas.

---

[10] Dane Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

[11] L. Ostrowski (2000): *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, IERiGŻ (i inni), Raport nr 3, s. 17-18.

[12] J. Solska (2001): *Trzęsienie ziemi.* „Polityka" nr 50 (2328), 15 grudnia 2001 r.

Po podpisaniu 16 grudnia 1991 r. umowy o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi, zwanej Układem Europejskim, cudzoziemcy, zwłaszcza z krajów członkowskich UE, zaczęli przejawiać zainteresowanie nabywaniem nieruchomości, w tym także gruntów rolnych, w Polsce. Tendencja ta nasiliła się po 1994 r., czyli po uzyskaniu przez Polskę statusu państwa stowarzyszonego z UE i złożeniu oficjalnego wniosku o członkostwo w tej wspólnocie.

Obok nabywania tych gruntów przez obcokrajowców na drodze prawnej, są one również nabywane z pominięciem lub obejściem obowiązującego prawa w tym zakresie[13]. Odbywa się to z udziałem, pomocą i pośrednictwem obywateli polskich.

W tej sytuacji niektóre środowiska i organizacje w naszym kraju, często dla doraźnych korzyści politycznych, nadmiernie eksponują zagrożenie wykupywania polskiej ziemi przez cudzoziemców, a tym samym ograniczenie lub wręcz utratę suwerenności. Celowo pomijają fakt, że dotychczas w żadnym kraju przyjętym do UE nic takiego nie miało miejsca. Domagają się całkowitego ustawowego zakazu lub bardzo restrykcyjnego ograniczenia sprzedaży ziemi cudzoziemcom.

Nabywanie gruntów i innych nieruchomości rolnych w Polsce przez cudzoziemców reguluje restrykcyjna ustawa z 24 marca 1920 r.[14] Według tej ustawy nabycie tych nieruchomości wymaga uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za zgodą Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ustawa wprowadziła kilka wyjątków od tych zasad, w których nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemca na nabycie nieruchomości. Wyjątki te są nieraz wykorzystywane do nielegalnego nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, np. poprzez zawieranie fikcyjnych małżeństw.

W latach 1990-2001 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał ogółem 802 zgody na nabycie przez cudzoziemców ponad 1865 ha gruntów rolnych, co w stosunku do złożonych wniosków stanowiło odpowiednio: ponad 43% wniosków i prawie 12% powierzchni objętych nimi gruntów.

Na ogólną liczbę 159 zgód wydanych przez MRiRW w 2001 r. na zakup gruntów rolnych przez obcokrajowców przypadało na obywateli: Niemiec – 38%, Austrii – 11% oraz Francji i Holandii po 9%, czyli razem na obywateli tych 4 krajów przypadało około 2/3 ogółu wydanych zgód, które dotyczyły 58% ogólnej powierzchni sprzedanej ziemi.

Ponadto w latach 1997-2001 MRiRW wyraziło 180 zgód na nabycie przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach, będących właścicielami bądź wieczystymi użytkownikami gruntów rolnych. Zgody te obejmowały razem ponad 3595 ha tych gruntów.

---

[13] D. i A. Wroniszewscy (2001): *Ziemia naciągana*, „Polityka" nr 12 (2290).

[14] Dz.U. nr 54 (1996).

Spółki z udziałem kapitału zagranicznego są również dzierżawcami nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Według szacunków AWRSP na koniec 2000 r. dzierżawiły one ogółem 180 tys. ha, w tym spółki z większościowym udziałem tego kapitału – około 124 tys. ha[15].

Po wejściu Polski do UE, przy tak dużych różnicach cen ziemi rolniczej, bez wprowadzenia okresu ochronnego przed jej nabywaniem przez cudzoziemców, mogłoby rzeczywiście dojść do nadmiernego wykupywania ziemi przez nich, często w celach spekulacyjnych. Polska, podobnie jak wiele krajów UE, będzie stosować ograniczenia w nabywaniu gruntów rolnych przez obcokrajowców, lecz nie nadmiernie restrykcyjne. Zakłada się 12-letni okres ochrony przed nabywaniem nieruchomości rolnych przez obywateli krajów UE. Jednocześnie dopuszcza się kupno ziemi przez nich po upływie 7-letniego okresu jej dzierżawy w województwach: zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, śląskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, lubuskim, opolskim i dolnośląskim oraz po upływie 3-letniej dzierżawy w pozostałych województwach.

Zniesienie w 1990 r. różnego rodzaju ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą, zliberalizowało go ale jednocześnie pozbawiło państwo wpływu na gospodarkę ziemią i kształtowanie ustroju rolnego. Nasze doświadczenia, a także innych krajów, wykazują, że niezbędna jest aktywna polityka gruntowa państwa, stanowiąca podstawową część polityki rolnej. Przemawia za tym również konieczność dostosowania naszego rolnictwa do standardów i rozwiązań w UE.

Rząd, mając na uwadze te potrzeby, opracował projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Projekt ten po długich i kontrowersyjnych dyskusjach został skierowany do Sejmu, gdzie też nie ma szans na szybkie uchwalenie. Zakłada on między innymi uporządkowanie i usprawnienie rynku ziemi rolniczej. W tym kierunku ma prowadzić utworzenie Agencji Nieruchomości Rolnych, w miejsce istniejącej AWRSP, która będzie pełnić funkcję pośrednika (banku ziemi) w obrocie wszystkimi gruntami rolnymi. Projektowana ustawa przewiduje również ustanowienie prawa pierwokupu nieruchomości rolnych według kolejności: ANR, dzierżawca, właściciel nieruchomości graniczącej ze zbywaną nieruchomością i inni[16].

Podsumowanie

W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego zmniejsza się znaczenie rolniczego wykorzystania ziemi, a zwiększa jej zastosowanie pozarolnicze. Polska ten etap rozwoju ma jeszcze przed sobą.

---

[15] Raport (2001) z działalności AWRSP w 2000 r., s. 19.

[16] Ustawa ta została uchwalona w połowie 2003 r.

Wejście naszego kraju na drogę gospodarki rynkowej i zniesienie różnych ograniczeń w obrocie ziemią, miało stworzyć warunki kształtowania się rynku ziemi rolniczej, mającego stymulować przemiany strukturalne w rolnictwie.

Duża podaż gruntów popegerowskich doprowadziła do wyodrębnienia się dwóch rynków ziemi rolniczej: rynku ziemi prywatnej, regulowanego głównie przez mechanizm rynkowy i rynku gruntów stanowiących Własność Rolną Skarbu Państwa, regulowanego przede wszystkim przez państwo.

W latach 1991-2000 w obrocie rynkowym ziemią rolniczą wyraźnie wyodrębniają się trzy okresy. Pierwszy to lata 1991-1993, charakteryzujący się stagnacją tego obrotu i niewielką jego skalą. Drugi okres trwający od 1994 do 1996 r. wyróżniał się skokowym wzrostem (ponad dwukrotnym) rynkowego obrotu ziemią, a zwłaszcza jej dzierżawy, co było spowodowane wręcz gwałtownym wzrostem podaży gruntów Skarbu Państwa i poprawą koniunktury gospodarczej. Wskutek wyczerpywania się zasobów tych gruntów i pogarszania się koniunktury, zwłaszcza w rolnictwie, zaczyna się trzeci okres, obejmujący lata 1997 -2000, w którym nastąpił dość głęboki spadek rynkowego obrotu ziemią. Tendencja ta przejawiała się również w nierynkowych formach obrotu ziemią.

Zbliżanie się terminu wstąpienia Polski do UE i bardzo niskie ceny ziemi rolniczej w naszym kraju, zachęcają cudzoziemców do jej nabywania. Często nabywają oni ziemię z pominięciem lub obejściem obowiązującego prawa w tym zakresie, z udziałem, pomocą i pośrednictwem polskich obywateli. Budzi to wiele obaw, zastrzeżeń i emocji. Niektóre partie i ugrupowania polityczne podsycają te nastroje i próbują je wykorzystać dla własnych celów politycznych. Nie przyjmują do wiadomości, że po wstąpieniu Polski do UE, nasz rynek ziemi rolniczej stopniowo będzie się stawał częścią rynku unijnego.

Nadmierna liberalizacja obrotu ziemią na początku lat dziewięćdziesiątych wywarła negatywny wpływ na gospodarkę jej zasobami oraz restrukturyzację i modernizację rolnictwa. Jednocześnie wykazała, że na przemiany te silniejszy wpływ wywiera koniunktura w rolnictwie niż ograniczenia prawne.

Rząd opracował projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, która m.in. ma na celu porządkowanie obrotu ziemią i jej ochronę przed nadmiernym przejmowaniem przez cudzoziemców. Jest ona przedmiotem ostrych i kontrowersyjnych dyskusji. Opiera się na nadmiernym przekonaniu, że wszystkie problemy gospodarki ziemią można rozwiązać za pomocą jednej ustawy.